



**MTA Law Working Papers
2020/20.**

**A jogrendszer reagálóképessége
2010–2018:
Egyenlőség, kisebbségi jogok,
nemzetpolitika**

***Balogh Lídia – Halász Iván –
Pap András László***

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Balogh Lídia – Halász Iván – Pap András László
A JOGRENDSZER REAGÁLÓKÉPESSÉGE 2010–2018:
EGYENLŐSÉG, KISEBBSÉGI JOGOK, NEMZETPOLITIKA

A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között címmel futó NKFIA FK-129018 projekt részeként készült ezen írás a magyar jogrendszerben 2010 és 2018 között a nemzetpolitika, a kisebbségpolitika, és az egyenlőségpolitika, azaz első sorban a kisebbségi jog, az állampolgársági jog és az antidiszkriminációs jog terén lezajlott legfontosabb változásokat, továbbá a jogi válaszok mögött azonosítható társadalmi és közpolitikai kihívásokat mutatja be.

Az első fejezet fókuszában a kisebbségi jog, és az újrakodifikált kisebbségi törvény (és kapcsolódóan a rendészeti jog) áll. A második fejezet a faji-, nemzeti, és etnikai hovatartozás mint védett tulajdonság összefüggésében a jogrendszer által biztosított polgári jogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi és médiajogi védelmet jelentő szabályozás változását mutatja be a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények jogi kereteire, valamint a releváns antidiszkriminációs és médiajogi változásokra összpontosítva. A harmadik fejezet az új állampolgársági törvényt és a diaszpórapolitika, a határon túli magyar természetes személyek és jogi személyek és a magyar állam viszonyát érintő szabályozásváltozást mutatja be.

1. KISEBBSÉGBŐL NEMZETISÉG: A 2011. ÉVI CLXXIX. TÖRVÉNY

A kisebbségi jog változásának legekleatásabb példája az új(ra kodifikált) kisebbségi törvény, a 2014. évi XXVI. törvénnyel és a 2017. évi CCI. törvénnyel módosított, 2011. évi CLXXIX törvény a nemzetiségek jogairól. Az új jogszabály alapvetően nem változtatott az 1993-as törvény koncepcióján, logikáján, intézményrendszerén. A legfontosabb változások az alábbiak:

Egyrészt (i) a törvény szakít a „nemzeti és etnikai kisebbség” terminussal, és az egységes ’nemzetiség’ fogalmat vezeti be a jogi tárgy meghatározásakor. Ennek első sorban a roma népcsoport kapcsán van jelentősége, elvi szinten egyértelművé téve, hogy a romákat e jogszabály keretében a jogalkotó politikai és kulturális jogok alanyaként azonosítja, és az „etnikai kisebbségek” jogvédelmével és igény-kielégítésével nem e jogszabály keretében kíván foglalkozni. A korábbi ’cigány’ megnevezést egyúttal a politikailag korrekt ’romára’ cseréli. A „kisebbségi” helyett „nemzetiséginek” nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elviekben nem változtatott. A preambulum, az 1993-as szabályozás szellemiségével összhangban kizárólag a klasszikus kisebbségi jogokról: a nemzetiségek sajátos kultúrájának megőrzéséről, anyanyelvük ápolásáról és fejlesztéséről, az önazonosság szabad megvallásáról és megőrzéséről, a közéletben való kollektív részvételről, a kulturális autonómia megvalósulásáról, a valós közösségeik (sic!) önigazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogáról szól. A normaszöveg 2. § alapján a nemzetiségi önkormányzat csak az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának, a fent meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, szervezete, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

Ezzel egyidejűleg (ii) ugyanakkor a törvény 2. § alapján a „nemzetiségi közügy” definíciója során megjelenik a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, a 81. és 82. §-aiban a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás. Ez pedig jelentős eltérés az 1993-as szabályozástól, és a

kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása összemosódik a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. A Roma Integráció Évtizede¹ által inspirált és az az EU 2011-es keretstratégiája² égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”³ 2. számú melléklete egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja és a Kormány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni.⁴

A rendészeti igazgatásban született, alapvetően jó szándékú jogalkotás jól szemlélteti például, azt, hogy a magyarországi roma közösség közjogi megjelenítése mégiscsak inkoherens és inkonzisztens módon történt, és a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázása a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe meglehetősen problematikus. A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom⁵ narratívája által meghatározott, az összetett társadalmi folyamatokat igencsak leegyszerűsítő formában értelmező, a „szegénység kultúráját” kanonizáló személet ugyan nem használja a szélsőjobboldal politikai kommunikációja által lefoglalt „cigánybűnözés” fogalmát, de különböző jogforrások és kormányzati dokumentumok a roma közösséget lényegében ennek megfeleltethető, esszencialista, az „új rasszizmus”, illetve a kulturalizmus fogalmához köthető megközelítésben azonosítják. A kulturalizmus szerint az egyént a kultúrája határozza meg, amely zárt, organikus egészet képez, amelyet az egyén nem képes elhagyni, és ez egyaránt meghatározza a mentalitást és az életmódot.⁶ Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.⁷ Az alább bemutatott közjogi dokumentumok ugyanis a különböző társadalmi problémákat és jogsértéseket esszencializálják, homogenizálják és etnicizálják azáltal, hogy a jogsértést nem egyéni cselekvésnek, hanem a kisebbségi létből fakadó lényegi adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja. Miután e felfogás értelmében a konfliktusok eredendően kulturális jellegűek, a nemzetiségi törvény filozófiája szerint elsősorban a roma közösség kulturális identitása letéteményeseként létrehozott nemzetiségi önkormányzatok természetes és adekvát intézményi partnerei lesznek a rendészeti szerveknek a jogkövetésre nevelési, bűnmegelőzési, bűnüldözési és büntetés-végrehajtási együttműködés során.⁸ Nem állíthatjuk, hogy ez a 2010 utáni kormányzat koherens, átgondolt és deklarált filozófiája lenne; olyan kormányzati dokumentumot vagy szakpolitikai anyagot nem találtunk, amely ezt pontról pontra közvetlenül felvállalta volna, sőt, az a valószínűbb, hogy a társadalmi progresszió eszméjétől vezérelve a jogalkotó és a kormányzat egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát,

¹ <http://www.romadecade.org/about-the-decade-decade-in-brief>

² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm

³ Budapest, 2011. november, KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság

⁴ Ld pl. Balog Zoltán: A kultúrára kell építeni a felzárkóztatást, <http://romagov.kormany.hu/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzarkoztatast>

⁵ Ld. Orbán Viktor miniszterelnök beszédét a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén. <http://mno.hu/tusvanyos/orban-viktor-teljes-beszede-1239645>

⁶ Ld. pl. ERIKSEN, Jens Martin – Frederik STJERNFELT (2009): Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás). *Lettre*, 75 évf. (Tél).

⁷ Ld. pl. TAGUIEFF, Pierre-André (1990): The New Cultural Racism in France. *Telos*, vol. 1990. 83. sz. 109-122.

⁸ Az Emberi Jogi Munkacsoport keretében működő Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója például a rendőrség és különböző roma önkormányzatok között 2015-ben 478 darab megállapodásról számol be. 11.

amely a hazaitól jelentősen különböző, de legalábbis a hazai roma közösségre vonatkoztatva inadekvát, alapvetően a bevándorlásra épült, nyugat-európai multikulturalizmus környezetében született.

Az Emberi Jogi Munkacsoport keretében működő Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója például beszámol arról, hogy a Belügyminisztérium 2011. évi romaintegrációs feladattervének részeként „*valamennyi bv. intézetnél romaügyekért felelős munkatársak kerültek kinevezésre.*”⁹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkársága által jegyzett, „*Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászorulóknak – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)*” címet viselő dokumentum¹⁰ „*különböző etnikai/nemzeti háttérű csoportok [...] illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti*” konfliktusokról¹¹ és „*etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről*”¹² szól. Fontos eleme e felfogásnak a kölcsönösség, például „*a mindkét oldalról tapasztalható rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények terjedése*” kapcsán¹³, ami azt sugallja, pontosabban arra a premisszára épít, hogy mély, elementáris és meghatározó, a rendészeti kihívásokat, tehát a bűnelkövetést indukáló kulturális különbségek vannak a többség és a romák között: „*valódi kölcsönös elfogadás*”¹⁴ szükségességéről szól a dokumentum, és arról, hogy „*törekedni kell [...] a roma és nem roma közösségek közötti kapcsolatok számának és minőségének növelésére.*”¹⁵ ... *[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát.*”¹⁶ Explicitebben juttatja kifejezésre a fenti szemléletet a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint a végrehajtásának a 2012–2014 évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete, amely szerint „*A közbiztonsági tervekben ki kell használni a rendőrség, a polgárőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésében rejlő lehetőségeket.*”

Ebben a szellemben fogant több jogforrás is. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK-utasítás, amely „*kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre [...] a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megteremtését*” határozza meg. Ennek keretében szól a hivatásos állomány romológiai és konfliktuskezelési képzéséről, amely arra enged következtetni hogy a roma közösség kultúrájának (mint a kriminális magatartás forrásának) megismerése segíti elő a bűnmegelőzést és bűnüldözést. Érthető tehát, hogy az országos rendőrfőkapitány, nyilván kriminalitást érintő éves értékelő értekezletére az utasítás értelmében „*részvételre felkéri az ORÖ képviselőjét.*” A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK-utasítás, ha nem is kizárólagosan, de legalábbis döntően) ezt a rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló ORFK-utasításra utalással teszi meg. Az utasítás ugyancsak létezőnek és adotttnak tekinti a kisebbségi közösségek (a jogforrás csak a romákat és a menekülteket nevesíti, a nemzetiségi törvényben meghatározott nemzetiségeket vagy más bevándorló csoportokat nem), azaz „*a többségitől*

⁹ Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport, 7.

¹⁰ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember, 108.

¹¹ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember, 110.

¹² Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember, 112.

¹³ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember

¹⁴ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember, 108.

¹⁵ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember

¹⁶ Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014. szeptember, 111.

eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek” és a többségi társadalom közötti értékkonfliktus kriminális, azaz a büntetőjog (vagy legalábbis a szabálysértési jog) dimenziójában értékelendő létezését. (Érdemes megemlíteni, hogy az utasítás kiadását követően a budapesti székhelyű Európai Roma Jogi Központ (ERCC) a belügyminiszterhez és az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, aggódalmának adva hangot azzal kapcsolatban, hogy annak nyelvezete erősíti a sztereotípiákat és diszkriminációhoz vezethet.¹⁷⁾

Az új szabályozás **további (iii)** lényeges eleme, hogy a nemzetiségi státusnak a törvény 1. § szerint (szemben az 1993-as törvény logikájával) nem feltétele az állampolgárság. A kisebbségi ombudsman szerint „három nemzetiségen belül ... jelentős arányt képviselnek az anyaországi állampolgárok (ukrán 57%, román 40%, szlovák 12%)”.¹⁸ Ugyanakkor a törvény preambuluma csak azt mondja ki, hogy „[...] minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad megvallásához és megőrzéséhez [...]”, és sajátos kodifikációs megoldásként az 53. § értelmében a nemzetiségi önkormányzati választásokon csak magyar állampolgárok vehetnek részt.

További (iv) fontos újítás a népszámlálási adatok a nemzetiségi választójogban és az állami támogatások meghatározása során történő felhasználása. A települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható működési költségvetési támogatás megduplázódik, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötven főt, és négyszeresre nő, ha a megyében (fővárosban) működő települési (fővárosi kerületi) nemzetiségi önkormányzatok száma meghaladja a húszat.

A törvény 56. § szerint a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma - a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint - a harminc főt eléri. Igaz, a 242. § (2) bekezdése alapján 2024-ig csak 25-tel kell számolni. Ahogy arra Alkotmánybírósági beadványában az alapvető jogok biztosa is utalt, visszas, hogy a legutolsó népszámlálás adatainak gyűjtésekor nem volt ismert, hogy választójogi következménye lesz a nemzetiségre vonatkozó adatok megvallásának, illetőleg az attól való tartózkodásnak. 41/2012. (XII. 6.) AB határozatában az AB elutasította az ombudsmani beadványt, azzal az indokolással, hogy „már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben a kormány jelezte, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben, a költségvetési háttér biztosításában.” Chronowski Nóra rámutat, hogy ugyan a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó állampolgárok száma a népszámlálási adatok szerint 2001 és 2011 között 313 832-ről 555 507-re nőtt,¹⁹ és ez a teljes népességhez tartozók több mint öt százalékát teszi ki (és miután becslések szerint csupán a roma kisebbség kiteszi a teljes népesség öt-tíz százalékát, így viszont a kisebbségi jogok szabályozása a teljes lakosság akár

¹⁷ Az Európai Roma Jogi Központ aggódik a rendőri intézkedések miatt, <http://biztonsagpiac.hu/az-europai-roma-jogi-kozpont-aggodik-a-rendori-intezkedesek-miatt>

¹⁸ BORZA BEÁTA – CSIKÓS TÍMEA – KISS BERNADETT – LÁPOSSY ATTILA – SERES PÉTER: A hajléktalan lét, in HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben, 2013, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, p.80.

¹⁹ www.ksh.hu/nepszamlalas/tables_regional_00

tíz százalékát is érintheti²⁰) – de mivel másfél millióan a nemzetiségi vagy etnikai hovatartozás tárgyában nem nyilatkoztak, így nem tekinthető egzaktoknak.”²¹

Az új jogszabály egyik legfontosabb **újítása (v)** a nemzetiségek parlamenti képviselőit érinti. E jogalkotási fejlemény alapja az, hogy az elmúlt évtizedekben számos nemzetközi szervezet ajánlása és jelentése, valamint az alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmánysértést állapított meg a kisebbségek parlamenti képviselőinek elmaradásával kapcsolatban. Igaz, az alkotmánybíróság a kisebbségi törvény elfogadása előtt született határozata kapcsán létezik olyan jogirodalmi értelmezés, amely szerint a politikai képviselő a törvényben kialakított (a kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósított) formája kielégíti az alkotmányos elvárásokat, és ma nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot e kérdés kapcsán, mert az nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (e tekintetben ilyen standardokról, illetve kialakult általános gyakorlatról nem beszélhetünk), hanem az alkotmánybíróság határozatának egy értelmezését alapul véve, az önkötelezés betartásának elmaradását kérték számon. Ugyan ténylegesen soha nem lépett hatályba, ugyanis konkrét választójogi rendelkezések nem konkretizálták, de az alkotmány 2010. május 25-ei módosításának értelmében²² „az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” Az Alaptörvény az „Állam” fejezet 2. cikk (2) bekezdés szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A szövegből ugyanakkor nem következik egyértelműen, hogy tényleges, vagy kvázi-képviselői jogállást ír-e elő. A munkában való részvétel kitétel akár arra is engedhetne következtetni, hogy az alkotmányozó a képviselői jogállás valamiféle alternatív, legfeljebb a tanácskozás jogát magába foglaló megoldását jelenti. A részletes szabályozást a választási rendszerről szóló 2011-es és 2013-as törvényekben találjuk.²³

A 199 fős parlamentben a 93 országos listás mandátumból juthatnak a nemzetiségek kedvezményes módon parlamenti helyekhez. Amennyiben valamelyik nemzetiségi lista kedvezményes mandátumot szerez, a pártok listái között elosztható mandátumok száma csökken. Nemzetiségi listát csak az országos nemzetiségi önkormányzatok, azaz a parlamenti képviselő az önkormányzati képviselőre épül, ami azzal jár, hogy más szereplők, például nemzetiségi egyesületek vagy pártok nem befolyásolhatják a lista összeállítását, és nem tudnak jelölteket ajánlani. Nemzetiségenként csak egy kedvezményes mandátum szerezhető, a további képviselői helyekért a nemzetiségi listák az általános szabályok szerint – az öt százalékos küszöb teljesítésével – versenghetnek.²⁴ A modell értelmében a választópolgár döntése alapján vagy az általános szabályok szerint a pártlistákra, vagy, ha szerepel a nemzetiségi névjegyzékben, a nemzetiségi listák valamelyikére szavazhat. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében a nemzetiségi névjegyzékbe való felvétel szabályai nem különböznek a nemzetiségi önkormányzati választásokétól, azaz lényegében a szabad, korlátok nélküli önbevallás elve érvényesül. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint országos lista pártlistaként és nemzetiségi listaként állítható.

²⁰ Chronowski hivatkozásában: MAGICZ András (2013): „Re-regulation of National Minority Rights” in HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Their Shield is the Law. The Ombudsman's Protection for Vulnerable Groups* (Budapest: Office of the Commissioner for Fundamental Rights 2013) 27.

²¹ Chronowski Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, Állam- és Jogtudomány 2015/1

²² <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK10085.pdf>

²³ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 7-18. §, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 86-87. §, 255-257. §

²⁴ Bővebben ld. Chronowski Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, Állam- és Jogtudomány 2015/1

Nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, ehhez pedig a központi névjegyzékben szereplő nemzetiségi választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, legfeljebb 1500 ajánlás szükséges. A listán jelölt az lehet, aki a központi névjegyzékben az adott nemzetiséghez tartozóként szerepel, továbbá a listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie és fontos kikötés, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát. A parlamenti listaállításból tehát ki van zárva az összes nemzetiségi érdeket képviselő szervezet. A törvény előír a mandátumszerzéshez szükséges, a gyakorlatban kb 20-25.000 szavazatot, ami jelentős kedvezményt jelent az általános szabályokhoz képest. A preferenciális mandátumszerzés, amely a kisebbségi képviselőt szükségszerű velejárója ugyanakkor önmagában korlátozza a választójog egyenlőségét, a jogalkotó által választott megoldás emellett a szabad jelölt- és listaállítás jogát is korlátozza. Amellett, hogy az autoreprezentáció kikötése és a többes identitásvállalás problematikus korlátozása is része a szabályozásnak. Ráadásul a megkívánt szavazatszám választási visszaélések nélkül csak a cigány és a német nemzetiség esetében merül fel, hiszen a 2011-es népszámlálás adatai szerint alapján: 6 272 bolgár, 315 583 cigány (roma), 4 642 görög, 26 774 horvát, 7 001 lengyel, 185 696 német, 3 571 örmény, 35 641 román, 3 882 ruszin, 10 038 szerb, 35 208 szlovák, 2 820 szlovén, 7 396 ukrán él Magyarországon.

A többi 11 nemzetiség számára is kialakított egy megoldást a jogalkotó: az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 18. §-a szerint, a „nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.”

A szószóló, az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint az országgyűlés ülésén – ha a Házbizottság megítélése szerint egy adott ügy a nemzetiségek jogait, érdekeit érinti – felszólalhat, sőt, nemzetiségeket érintő határozati javaslatot is benyújthat az Országgyűlésnek; emellett kérdést intézhet a Kormányhoz, annak tagjaihoz, a legfőbb ügyészhez, az Állami Számvevőszék elnökéhez, valamint az alapvető jogok biztosához is, a feladatkörébe tartozó, a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben. A hatáskör eredendő korlátját jelenti ugyanakkor, hogy arról, hogy egy-egy napirendi pont érinti-e a nemzetiségek érdekeit és jogait, az Országgyűlés elnökéből és alelnökeiből, illetőleg a frakciók vezetőiből álló Házbizottság dönt.

A nemzetiségeket országgyűlési képviselői megbízatásban és nemzetiségi szószólóként képviselők számára emellett az Országgyűlés kötelezően létrehoz egy nemzetiségeket képviselő, az Országgyűlés a nemzetiségek érdekeit és jogait érintően kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a Kormány munkájának ellenőrzésében közreműködő bizottságot. A szószóló csak e bizottságban vesz részt szavazati joggal. Egyéb tekintetben jogállása megegyezik a többi parlamenti képviselőjével – a mentelmi jog, tiszteletdíj, költségtérítés, stb. tekintetében. Chronowski Nóra rámutat arra, hogy ha egyszer minden nemzetiség küldhet szószólót az Országgyűlésbe, akkor ezt úgy is el lehetett volna érni, ha eleve az országos nemzetiségi önkormányzatok delegálnak szószólókat a parlamenti választás rendszerén kívül, és a választópolgárok bizonyos részének nem kellett volna lemondani politikai preferenciájuk kifejezéséről. A nemzetiségi választópolgárok ugyanis feláldozzák pártlistás szavazatukat a szószólói intézményben megtestesülő korlátozott képviselő érdekében és így a választási rendszerbe integrált szisztéma valójában látszatmegoldás, és reálisan nem teremt esélyt a nemzetiségek számára valódi parlamenti képviselőre.²⁵

További **lényeges (vi)** újítás a kisebbségi jogban az exportképes hungarikumnak tekinthető, jól működő, specializált országgyűlési biztos pozíciójának megszüntetése. Az alaptörvény sajátos

²⁵ Chronowski Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, Állam- és Jogtudomány 2015/1

öszvér-megoldást hozott az ombudsman és helyettesei jogállását illetően. Eszerint győzött ugyan Szabó Máténak, az alkotmányozás idején hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosának azon, az utóbbi években következetesen képviselt koncepciója, amelyet az „egy a biztos” jelszó fejez ki, és amely szakít az általános hatáskörű parlamenti biztossal azonos jogállású specializált (adatvédelmi, kisebbségi és a jövő nemzedékek védelmét ellátó) ombudsmanok rendszerével. Ugyanakkor, a parlament választja meg a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseket, de a köztársasági elnök csak az alapvető jogok biztosának személyére tesz javaslatot az országgyűlésnek és az alapvető jogok biztosa készít évente beszámolót az országgyűlés számára, és a képviselők csak hozzá intézhetnek kérdést, azaz a közjogi felelősség egyértelműen az ombudsman személyéhez kötődik. Ebből az alkotmányos logikából az következne, hogy az alapvető jogok biztosa minden tekintetben felettese a helyetteseinek; akiknek beosztott hivatalnokként nincsenek önálló hatásköreik. Ugyanakkor viszont a parlament kétharmada általi megválasztás révén erős közjogi és politikai legitimációval felruházott helyetteseket hoz létre az alaptörvény, ami sajátosan ellentmondásos helyzetet teremt.

Az Kormány²⁶ az alábbiakban határozta meg az új kisebbségi (nemzetiségi) törvény legfontosabb céljait: „meghatározza a nemzetiséghez tartozó személy fogalmát; személyi hatálya alá vonja az összes valamely nemzetiséghez tartozó személyt és közösségeiket; ... a ... jogok gyakorlásához szükséges garanciális szabályokat is bevezet; a nemzetiségi önkormányzati választásokat azok mindhárom szintjén közvetlenné és egyidejűvé teszi; visszahozza az átalakult nemzetiségi önkormányzati formát települési szinten; visszaállítja a nemzetiségi kedvezményes mandátum jogintézményét; a nemzetiségi önkormányzatokat önállóan gazdálkodó jogi személlyé teszi; biztosítja a törvényességi és pénzügyi-gazdasági ellenőrzés feltételeit; jogorvoslati garanciákkal erősíti a helyi nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködési kötelezettségét; részletesen szabályozza a nemzetiségi „média jogokat” (sic!); előírja, hogy nemzetiségi jelölő szervezet csak közhasznú szervezet lehet ... Emellett ... szigorúbb feltételekhez kötött a passzív választójog: egyrészt csak a nemzetiséghez tartozó ... lehet jelölt a nemzetiségi önkormányzati választásokon, másrészt ... nyilatkoznia kell arról, hogy a legutóbbi két általános nemzetiségi választás során más nemzetiség színeiben nem vállalt jelöltséget.”

A szabályozás kapcsán kritikaként jegyzendő meg ugyanakkor, hogy egyrészt dogmatikai és gyakorlati tekintetben egyaránt indokolatlan a jelöltté válást a nemzetiségek közé tartozó jelöltekre korlátozni, valamint a többes kötődés jogát szűkíteni. Másrészt továbbra sem tartalmaz eligazítást annak a kérdésében, hogy a nemzetiségként elismeréshez szükséges százesztendő honosság (a) mikortól számítandó; (b) ki hivatott erről dönteni; több taxált kisebbség ugyanis jelenleg sem felel meg e törvényi feltételnek, és a jogbiztonság elvével ellentétben, hogy az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság végső soron bármely kisebbség kezdeményezését elutasíthatja.²⁷ Megmaradt ugyanakkor a nemzetiségként elismerhető

²⁶ Kormányzati sajtóanyag az új nemzetiségi törvényről, <http://www.oslovma.hu/index.php/sk/archiv/190-archiv-magyarul-archiv-magyarul/571-tobb-jogkort-ad-a-magyarorszag-i-kisebbsenek-az-uj-torveny>

²⁷ A törvény 1. § alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, ami mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as kisebbségi (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII.) törvény szabályozását követve, a jogszabály (az 1. számú mellékletben) még fel is sorolja a 13 ily módon elismert kisebbséget, amíg a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről. A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom

csoportokkal és a csoporttagsággal, valamint a joggyakorlással kapcsolatos, visszaélésekre lehetőséget teremtő szabályozás.²⁸ A magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, „etnokorrupció” néven ismert problémája nem is a kisebbségként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merült fel. Ahogy Kállai Ernő kisebbségi biztos a törvénytervezethez fűzött véleményben megjegyezte, „... továbbra is az identitás-választás szabadságának elvét teszi elsődlegessé, és nem fogalmaz meg olyan garanciákat, amelyekkel kiküszöbölhető lenne, hogy a nemzetiséghez nem tartozók gyakorolják a nemzetiségi jogokat. Így továbbra is fennmarad az a szabályozás, hogy ... egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és a nem közösség általi elismeréshez kötheti.”

Az új szabályozás a nemzetiségi választások tekintetében nem hozott érdemi változást: 2010-hez képest egy keveset nőtt a névjegyzékbe vettek száma: 2010-ben 228.038, 2014-ben 241.030 fő volt. Egyedül a roma nemzetiség tudta növelni a névjegyzékbe vettek számát: 133.492-ről 158.101-re, azaz 18%-kal, A legtöbb nemzetisége csökkent: 35%-kal a bolgároké, 33%-kal a szlovéneké, 30%-kal a szerbeké. A részvétel tekintetében sincs érdemi változás: 2006-ban 63.81%, 2010-ben 63.47%, 2014-ben 65.14%-os volt.²⁹ Az eredmények sem nagyon változtak: 2010-ben 2321, 2014-ben 2163 települési választást tartottak.³⁰

Az e tekintetben lényegében a 2011-es törvényben változatlanul hagyott 1993-as szabályozás nem volt és lesz képes megakadályozni a kisebbségi többletjogokkal történő visszaélést, ami viszont azok tényleges kiüresedését eredményezheti.

A kisebbségi ombudsman-helyettes 2014-es beszámolója szerint „... 2014-ben ... a visszaélések nem szűntek meg, illetve nem feltétlenül azok az önkormányzatok szűntek meg, amelyek mögött nem volt nemzetiségi közösség. ... Az új választási szabályok nem orvosolták a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel kapcsán már korábban is felmerült aggályokat. Továbbra is felvételét kérheti a nemzetiségi választói jegyzékbe bárki, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik és nemzetiséghez tartozását megvallja,. A jelöltekkel szembeni feltételek csak annyiban szigorodtak, hogy büntetőjogi szankcióval lesz sújtható, aki a nyilvántartásba vétel során valótlan nyilatkozatot tesz arról, hogy a választásokat megelőző tíz évben nem volt más nemzetiség önkormányzati képviselő-jelöltje. A nemzetiségi nyelv ismeretéről tett hamis jelölti

kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az országgyűlés, az MTA szakvéleményének kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét) és meggyőződve azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. A hunok, jászok, bunyevácok, olaszok, égei makedónok és zsidók e tárgykörben benyújtott népi kezdeményezéseinek történetei jól illusztrálják a szabályozás ellentmondásait.

²⁸ 53. § (1) A választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, b) az e törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és c) e nemzetiséghez tartozását e törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja. (2) Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. 54. § A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, b) a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá c) nyilatkozatot tesz arról, hogy ca) a nemzetiség képviseletét vállalja, cb) a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

²⁹ <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/205796771.pdf>

³⁰ http://valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987_0_index.html, <http://www.jogiforum.hu/hirek/23865>, http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/576/576_0_index.html, Szalayné Sándor Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/6/0000006316/szalayne%20sander%20erzsebet.pdf

nyilatkozatnak továbbra sincs semmilyen hátrányos jogkövetkezménye. ... Nem zárható ki tehát, hogy a választások során növekedett azon jelölő szervezetek száma, amelyek „álmemzetiségi” önkormányzatok létrehozásában működtek közre.³¹

Jó példa erre az, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon, elsőként és egyedülként, a magyarországi német közösség képviselőjében teljes jogú országgyűlési mandátumhoz jutott Ritter Imre korábbi német nemzetiségi szószólót, a FIDESZ-KDNP volt budaörsi képviselője, polgármester-jelöltje (aki, egyedülként a kormánypárti képviselőkön kívül 2019 júliusában megszavazta a többek között a német nemzetiség kulturális hagyományörzésében aktív Kisebbségkutató-, Nyelvtudományi-, és Zenetudományi Intézeteinek az Akadémiáról történő leválasztását – amely a hazai és nemzetközi szakmai közvélemény szerint ezen intézmények működésének, fennmaradásának veszélyezteteti.)

Összességében a fentiek alapján a következő mondható el a hazai kisebbségi jog változásáról: A régi szabályozás a nemzetiségi választások kapcsán felmerülő legfontosabb, a visszaéléseket, az etnokorrupciót érintő hiányosságait nem orvosolta az új szabályozás; sőt, annak veszélyét kiterjesztette az újonnan bevezetett, dogmatikailag és gyakorlati szempontból is problematikus kisebbségi parlamenti képviselő vonatkozásában (a kisebbségi kötődés és a passzív választójog tekintetében ráadásul további vitatható megoldásokat alkalmazván), amellyel az elismert tizenhárom nemzetiségből legfeljebb kettő tud élni a gyakorlatban – mindez a választójog egyenlőségének és az etnokorrupció veszélye miatt a teljes választási rendszer korrumpálásának kockázatát hordozza. Az önálló kisebbségi ombudsman tisztségének megszüntetése jelentős visszalépés a kisebbségi jogvédelem terén. Az etnokorrupció jelenségének, a hazai kisebbségi választásokon tapasztalt visszaéléseknek óvatosságra kellett volna inteniük a preferenciális parlamenti mandátum intézményének bevezetésével kapcsolatban is, főleg azért, mert az identitásválasztás szabadságának jelentős mértékű szabályozását sem a kisebbségek, sem a politikai elit többsége nem támogatja. Kiemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélésszerűen élve a kisebbségi többségi jogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. A 199 fős parlamentben egy további 13 fős álkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.

2. POLGÁRI JOGI, BÜNTETŐJOGI ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOGI VÉDELEM A NEMZETISÉG A FAJI- NEMZETI, ÉS ETNIKAI HOVATARTOZÁS MINT VÉDETT TULAJDONSÁG ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN

2.1. A gyűlölet-bűncselekmények kérdése

A gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények, amelyeket (részben vagy egészben) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál.³² A gyűlölet-bűncselekmény megvalósulásához két együttes feltétel fennállására van szükség: egy „alap-bűncselekmény” megvalósulására (pl. emberölés, testi sértés, rongálás), másrészt a cselekményt motiváló előítéletre. Ezáltal a

³¹ <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2119301/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3+2014/e4cb6abb-2b16-4f67-bcdf-e24ccb74cca2?version=1.0., 244-245. o.>

³² A szakirodalom illetve a nemzetközi dokumentumok – pl. az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. sz. döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést (‘bias crime’) a gyűlölet motiválta bűncselekmény (‘hate crime’) helyett, mivel egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét. Bővebben lásd Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4, 92–96.

gyűlölet-bűncselekmény inkább a motiváció – és nem a tett által – meghatározott cselekmény. A gyűlölet-bűncselekmény áldozatait az elkövető, az áldozat egy vagy több valamely jellemző (vélt vagy valós) tulajdonsága – például vallás, etnikai hovatartozás, szexuális orientáció, fogyatékosság stb. – alapján választja ki. Nem szükséges tehát, hogy az áldozat valóban az adott csoporthoz tartozzék, akkor is megilleti a védelem, ha valójában nem is tartozik az adott csoporthoz, csupán az elkövető percepciója alapján a csoporthoz sorolható.³³ A gyűlöletvezérelte bűncselekmények³⁴ fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák.

A magyar jogalkotás elmúlt huszonöt éves tendenciáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó tett erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a szabályozás kövesse a társadalmi viszonyokat, és létrejöjjön a megfelelő jogi környezet a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez. 1996 júniusában hatályba lépett a Büntető törvénykönyv 174/B. § („Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” című) rendelkezése, amely a rasszista indíttatású, tehát kifejezetten a faji, etnikai, nemzetiségi származás és a vallás, mint védett tulajdonságon alapuló gyűlöletcselekményekről rendelkezett. A 2008-as budapesti megleghelvonulás elleni támadások tapasztalataiból okulva a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” megnevezését „közösség tagja elleni erőszak”-ra módosították, egyúttal a büntetőjogi védelmet kiterjesztették a lakosság egyes csoportjaira is. Ugyancsak gyűlölet-bűncselekményt állapított meg a régi Btk. „közösség elleni izgatás” tényállása (269. §) keretében. Kifejezetten a gyűlöletvezérelte bűncselekmények kategóriájába tartozott a népiítés (Btk. 155. §), apartheid (Btk. 157. §), valamint az önkényuralmi jelképek használata (Btk. 269/B. §) is. Ezenkívül a Btk. tartalmazott további olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették, hogy a bírák figyelembe vegyék az elkövető rasszista motivációját mint az aljas indíték egyik formáját, és ezt súlyosbító körülményként számítsák be.

2011-ben a régi Büntetőtörvénykönyvben, a szélsőjobboldali, roma-ellenes gyöngyöspatai demonstrációk következményeként egy új tényállást került bevezetésre. Ez a rendelkezés, amelyet a 352. szakaszként vezettek be az új Törvénykönyvbe, bünteti a közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezését. Ez a tényállás nem foglalja magába az előítéletes indítékot, de nyilvánvalóan a szélsőséges, paramilitáris csoportok megfékezésére törekszik.

Már a régi Btk. kapcsán is az volt elmondható, hogy a legfontosabb hiányosságok a jogalkalmazás terén jelentkeztek. Ahogy erre a Gyűlölet-bűncselekmények elleni Munkacsoport (GYEM) rámutat, „A magyarországi gyűlölet-bűncselekmények közül csak az esetek töredékében vonják felelősségre az elkövetőt, és ezen esetekben is gyakran az eset súlyánál jóval enyhébb büntetéssel. A fellépést nagyban nehezíti, hogy a hatóságokba vetett bizalom alacsony szintje miatt az áldozatok nem merik jelenteni az őket ért támadásokat. További problémát jelent, hogy még ha meg is teszi a bejelentést a sértett, a hatóságok figyelmen kívül hagyják a támadás gyűlölet-motivációját, és enyhébb megítélésű bűncselekmény kapcsán kezdenek nyomozni, vagy bűncselekmény hiányában megszüntetik a nyomozást. Az erélytelen fellépés hátterében elsősorban a hatóságok munkatársainak alacsony felkészültsége áll. Ez nem csoda, hiszen a témát nem tárgyalják kellő részletességgel a jogi és rendészeti képzés során, a gyakorlati munkát nem segítik a külföldön sikerrel alkalmazott nyomozási technikákat tartalmazó útmutatók. Ugyanakkor szerepet játszik benne

³³ Bővebben lásd Danka Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész* 2, 2009, 3–4; 92–96.

³⁴ A témáról bővebben lásd még Balogh Lídia – Pap András László: A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon., in Takács Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan, 2011, 128–139.

az eredménykényszer és a statisztikai szemlélet is, amely eltántorítja a hatóságokat a bonyolultabb ügyektől.³⁵

A belügyminisztérium adatbázisa alapján közösség tagja elleni erőszak esetében 2010: 27 eljárás indult, ebből: 2 esetben feljelentés elutasítva, 7 esetben nyomozás megszüntetve, 12 esetben vádemelés (6 esetben egyéb befejezés); 2011-ben: 44 eljárás indult, ebből: 3 feljelentés elutasítva, 6 nyomozás megszüntetés, 28 vádemelés (7 egyéb befejezés); 2012: 49 eljárás indult, ebből: 6 feljelentés elutasítva, 6 nyomozás megszüntetés, 16 vádemelés, 2 közvetítői eljárás, (19 egyéb befejezés); 2013-ban: 62 eljárás indult, ebből: 5 feljelentés elutasítva, 14 nyomozás megszüntetés, 31 vádemelés, (12 egyéb befejezés); 2014-ben: 77 eljárás indult, ebből: 9 feljelentés elutasítva, 22 nyomozás megszüntetés, 31 vádemelés, 1 közvetítői eljárás, (14 egyéb befejezés); 2015-ban: 48 eljárás indult, ebből: 9 feljelentés elutasítva, 17 nyomozás megszüntetés, 16 vádemelés (6 egyéb befejezés).

Ahogy a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (GYEM) Magyarország a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya keretében az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához benyújtott hatodik időszakos jelentéséhez készített árnyékjelentés³⁶ rámutat, a nyomozó hatóságok rendszerszerű hibáinak eredményeként a nyilvántartott gyűlölet-bűncselekmények (közösség tagja elleni erőszak) száma rendkívül alacsony: 194 esetet regisztráltak 2012 és 2016 között a Belügyminisztérium hivatalos statisztikái szerint. A Büntető Törvénykönyv 352. szakasza által büntetett „közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése” a tényállást 2012 és 2016 mindösszesen 3 alkalommal bűncselekményt regisztráltak; a menekültválság idejében, Magyarország déli határánál tevékenykedő szélsőséges csoportok illegális járórozásával kapcsolatban pedig csupán egy nyomozást indítottak el 2015-ben.

Amögött, hogy a gyűlölet-bűncselekmények a magyarországi jogalkalmazás során szinte láthatatlanok maradnak, több ok is meghúzódhat. Egyrészt a hatóságok személyiségi jogi aggályokra tekintettel általában idegenkednek az etnikai hovatartozásra vonatkozó klasszifikációk alkalmazásától – hiába része az a tényállásnak, és hiába nem kell szenzitív adatkezelésnek tekinteni azt, ha az elkövető által vélelmezett etnikai hovatartozásra vonatkozóan tesz értékelést a nyomozóhatóság. További visszatartó ok a bizonyítás nehézsége. Annak ellenére, hogy e bűncselekmények kategorizálására ugyanúgy rendelkezésre áll(hat)nak standardok és iránymutatások, mint például az elkövető tudatállapotának (rutinszerűen megoldott) modellezése a szándékos és gondatlan elkövetés, vagy az emberölés és a halált okozó súlyos testi sértés elhatárolása során. Mindenesetre, Magyarországon gyűlölet-bűncselekmények esetén leginkább garázdaság miatt indultak az eljárások.

2011 tavaszán a joggyakorlat erős kritikai visszhangot kapott: azon túl, hogy a romákat és a melegeket ért gyűlöletvezérelt támadások tekintetében következetesen elmaradt a megfelelő jogi minősítés, az eredetileg a valamilyen hátrányos társadalmi helyzettel összekapcsolt személyiségjegy büntetőjogi védelmét célzó jogi kategóriát a roma kisebbség által a többségi társadalom tagjai ellen elkövetett cselekmények tekintetében kezdték alkalmazni.

A Büntető törvénykönyv 2012-es újrakodifikálása során, (megtartva a népirtás, apartheid, stb. tényállásokat), az igazán releváns gyűlöletbűncselekmény-tényállást az új Btk. 216. §-a szabályozza, az alábbi módon: „(1) Aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki mást valamely

³⁵ <http://gyuloleletellen.hu/mi-gyulolelet-buncselekmeny>

³⁶ <http://gyuloleletellen.hu/sites/default/files/iccpr-gvem-arnyekjelentes.pdf>

nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A jogalkalmazásban a büntető eljárások kapcsán is kiemelt helyet tölt be annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy kiterjed-e 216.§ védelme ki a többséghez tartozókat értelemszerűen valamely kisebbséghez vagy legalábbis nem a többségi nemzethez tartozók irányából ért támadásokra.³⁷ A magyar nemzet, mint védett jogtárgy az uszítás esetével ellentétben a közösség tagja elleni erőszak tényállásának nem része.

A jogirodalomban és az alkotmánybíróság gyakorlatában elterjedt az az értelmezés, és ezt a közösség elleni uszítás tényállásában már szövegszerűen is olvashatjuk, amely szerint a gyűlölet-bűncselekmény, gyűlölet-beszéd tényállások szimpla identitásvédő nem kisebbségvédelmi indíttatású klauzulák.³⁸ A bírói gyakorlat azonban meglehetősen ellentmondásos. A Kúria szerint: „A bűncselekmény az emberi méltóságot, és emellett, illetve ezen belül a különböző kisebbségeket védi; elsősorban a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy más csoportok elleni erőszakos fellépést tilalmazza.”³⁹ Ugyanakkor a Kúria 3/2015 számú büntető elvi döntése⁴⁰ rámutat arra, hogy „A közösség tagja elleni erőszak büntetnének sértettjei adott esetben a többségi társadalomhoz tartozó személyek is lehetnek.” Nem csak a kisebbség-többség-sérülékenység problémája merül fel ezzel összefüggésben, hanem az a kérdés is, hogy hogyan kell megítélni azon társadalmi csoportokhoz tartozást, amelyek valamely politikai nézethez vagy szubkulturális azonosságtudathoz kapcsolódnak, mint például egy futball klub szurkolóinak vagy egy szélsőséges nézetet valló csoport tagjainak összetartozása. Ez utóbbi kérdés kapcsán a Legfelsőbb Bíróság 2011-ben már állást foglalt egy a Magyar Gárdához tartozó személyek terhére elkövetett bántalmazás kapcsán. A Bíróság értékelése szerint: „A nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy egyéb lakossági csoport ellen irányuló célból létrehozott és a törvényi előírásokkal nyilvánvalóan szembe helyezkedő szerveződés tagjait - kiváltképpen akkor, ha a szervezetet a bíróság jogerős döntésével már fel is oszlatta - értelemszerűen a büntetőjog sem védheti fokozottan, hiszen ebben az esetben a jogrend egységének elve súlyos sérelmet.”⁴¹ Ahogy a GYEM említett árnyékjelentése⁴² rámutat, a régi Büntető Törvénykönyvvel ellentétben az új Btk. releváns gyűlölet-bűncselekmény tényállása („közösség tagja elleni erőszak”) magába foglalja a fogyatékoságot, a szexuális orientációt és a nemi identitást, mint a lehetséges áldozati csoportok jellemzőit. A nyílt listás törvénynek köszönhetően lényegében bármilyen csoporthoz tartozó tag gyűlölet-bűncselekmény áldozatává válhat. A nyelvtani értelmezést alapul véve akár radikális, szélsőjobboldali szervezetek tagjai is áldozatnak minősülhetnek.

A Kúria elnöke 2015-ben joggyakorlat-elemző csoportot alakított a gyűlölet-bűncselekmények bírói gyakorlatának elemzésére. Az elkészült anyag⁴³ rámutat a kapcsolódó jogalkalmazás,

³⁷Bővebben ld. pl. JOVÁNOVICS Eszter – PAP András László: „Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádja cigányokkal szemben két emblematis perben” *Fundamentum* 2013/4. 153-157., továbbá BALOGH Lidia - DINÓK Henriett - PAP András László: „A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái” *Fundamentum* 2012/4. ÁTOL Dorottya – DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – M. TÓTH Balázs – PAP András László – UDVARI Márton: „Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár” *Fundamentum* 2013/4. 79-92., 90.

³⁸ KOLTAY (3. lj.): 110. de a 96/2008. (II. 3.) AB határozat (ABH 2008, 816, 817.) is erre a következtetésre jut.

³⁹Bfv. II. 590/2012/18.

⁴⁰ Debreceni Ítéltábla Fkhar. II. 248/2014.

⁴¹ Bfv.III.87/2011/5.

⁴² <http://gyulotellen.hu/sites/default/files/iccpr-gyem-arnyekjelentes.pdf>

⁴³ https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_4.pdf

különösen a nyomozati szak hiányosságaira, valamint az adatgyűjtéssel kapcsolatos problémákra. (Az összefoglaló elemzést példatáregészíti ki.)

A törvényi szabályozás mellett több alacsonyabb szintű jogforrás is született, 2019 májusában a Legfőbb Ügyészség Nyomozásfelügyeleti és Vadelőkészítési Főosztálya készített egy protokollt (1621/2015/3 számon), 2019. augusztus elsejétől pedig hatályos az ORFK 30/2019. (VII. 18.) utasítása a gyűlölet-bűncselekmények kezelésével összefüggő rendőrségi feladatok végrehajtásáról. A protokoll szükségességére a jogvédők a romák elleni sorozatgyilkosság óta folyamatosan felhívták a figyelmet és több nemzetközi szervezet, például az ENSZ Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottságát vagy az Európa Tanács által felállított Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI), a 2015-ben kiadott 5. jelentés szerint aggodalmát fejezte ki a hatékony fellépés hiányával kapcsolatban.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága négy esetben is elmarasztalta Magyarországot és kimondta a roma áldozatok alapvető jogainak megsértését, a nyomozó hatóságok eljárási hibáinak következményeként. A Balázs kontra Magyarország⁴⁴ esetben az EJEB megállapította, hogy a magyar hatóságok nem derítették fel az előítéletes indítékot a roma sértettet ért támadás mögött. Az R.B. kontra Magyarország ügyben⁴⁵ a hatóságok nem végeztek hatékony nyomozást és ezzel nem védtek meg a kérelmezőt a rasszista fenyegetésről, amely egy nyíltan roma-ellenes eseménysorozat keretében történt. A Király és Dömötör kontra Magyarország ügyben⁴⁶ az EJEB arra a döntésre jutott, hogy a büntetőjogi eljárásban elkövetett sorozatos hibák miatt a kérelmezők testi és pszichés védelemhez való joga sérült; az M. F. kontra Magyarország esetben⁴⁷ pedig azt állapította meg, hogy az állami szervek nem tárták fel a lehetséges rasszista indítékot szolgálatban lévő rendőrök egy roma származású magyar állampolgár ellen elkövetett erőszakos bűncselekménye mögött.

A GYEM említett árnyékjelentése bemutatja a jogalkalmazás öt hiányosságát: (i) alulminősítés alatt az értendő, hogy az előítéletes motivációt nem veszik figyelembe a büntetőjogi eljárás során. Habár bűncselekmény alapos gyanúja miatt az eljárás megindul, az előítéletes indíték kivizsgálásának elmulasztása miatt enyhébb ítélet születik. (ii) Szélsőjobboldali, radikális gyülekezések esetében a rendőrség gyakran elmulasztja megtenni a megfelelő intézkedéseket a sérülékeny csoportok védelméért, még akkor is, ha elegendő mennyiségű bizonyíték áll rendelkezésre a súlyos jogsértés megállapításához (például a gyülekezéssről szóló törvény szerint ha a gyűlés bűncselekményt valósít meg, vagy sérti mások jogait és szabadságát, akkor a rendőrségnek azt haladéktalanul fel kell oszlatnia.) A Kúria egy 2017-es döntése kimondta⁴⁸, hogy a rendőrség elmulasztotta a kötelezettségét, hogy megvédje Gyöngyöspata roma lakosságát egy radikális tüntetésen 2011-ben, részben mert nem oszlatta fel a nyíltan romaellenes demonstrációt egy romák által lakott környéken. (iii) Általános hibának tűnik, hogy a nyomozó hatóságok nem kérdezik ki az összes releváns tanút, nem gyűjtik össze a térfigyelő kamerák felvételeit, kihagynak olyan nyomozati lépéseket, amelyek során felderíthetnék az elkövető életmódját (vajon vannak-e szélsőséges eszmékre utaló szimbólumok az otthonában, milyen típusú hozzászólásokat ír nyilvános felületeken, stb.) és nem tesznek fel az elkövető motivációjára utaló kérdéseket a kihallgatás során, ami az előítéletes indíték feltárását segítené elő. Az előítéletes indítékot sejtető bizonyítékok begyűjtésének elmaradása olyan helyzetet teremthet, amiben a vádemelés során vagy a

⁴⁴ Balázs kontra Magyarország (Kérelem száma: 15529/12), 2015 október 20-án kelt ítélet

⁴⁵ R.B. kontra Magyarország (k érelem száma: 64602/12), 2016 április 12-én kelt ítélet

⁴⁶ Király és Dömötör kontra Magyarország (kérelem száma: 10851/13), 2017 január 17-i ítélet

⁴⁷ M.F. kontra Magyarország (k érelem száma: 45855/12) 2017. október 31-i ítélet

⁴⁸ Kúria 2017. február 8-án kelt Pfv.IV.21.274/2016/4. sz. ítélete

bíróságon sem az ügyész, sem pedig a bíróság nem fog rendelkezni elegendő bizonyítékkal a helyes minősítéshez. (iv) További, említett anomália, hogy a bírósági tárgyalás szintjére eljutott esetek között többségben vannak a romák által, magyarok ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények. Még börtönbüntetésre is ítélték romákat gyűlölet-bűncselekmény elkövetése miatt olyan esetekben, amikor a cselekményt megelőzően a saját lakóhelyükön fenyegették meg őket szélsőjobboldali csoportok tagjai és ezért támadtak e személyek autójára. Ezekben az esetekben a gyűlölet-bűncselekmény minősítést tévesen a rasszista csoportok védelmére alkalmazták. (v) További probléma, hogy a jogszabály a tulajdon ellen elkövetett bűncselekmény esetén nem értékeli az előítéletes indítékot minősítő körülménynek. Bár a bírói ítéletek azt mutatják, hogy a tulajdon ellen elkövetett bűncselekmények a Törvénykönyv 216(1)-es cikk hatálya alá is eshetnek, azonban a jogalkalmazás ezen a téren nem következetes.

Több területen észlelhető ugyanakkor javulás: 2012 január elsején egy speciális rendőri szakvonal alakult meg az Országos Rendőr-főkapitányságon annak érdekében, hogy hatékonyabb legyen a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés. Minden megyéből egy kijelölt rendőr felelős a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások koordinálásáért, viszont egyikük sem foglalkozik ezzel teljes munkaidőben, hanem kiegészítő feladatkörként, további erőforrások allokációja nélkül végzik a munkát, és a kiválasztás nem igényel jártasságot gyűlölet-bűncselekmények terén. Összesen 21 rendőrtiszt tagja van a szakvonalnak, de nincsenek olyan rendőrtisztek, akik munkájukban kifejezetten a gyűlölet-bűncselekményekre fókuszálnának, és elsőszámú feladatuk lenne, hogy megkönnyítsék a kommunikációt a sérülékeny csoportok és a rendőrség között.

Javult ugyanakkor az adatfeldolgozó rendszer: 2018 júliusa óta valamennyi bűncselekmény esetén lehetőség van az előítéletes indítékot a statisztikai rendszerben feltüntetni, és megjelölni, hogy a bűncselekmény mely csoport tagja ellen irányult. Az új büntetőeljárás kódex hatálybalépéséhez igazodva az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ENyÜBS) ugyanis jelentős átalakuláson esett át.⁴⁹ A 2017. június 13-án elfogadott az új büntetőeljárás kódex (2017. évi XC. törvény) pedig bevezeti a különleges bánásmódot igénylő sértett fogalmát, a támogató személy kihallgatások során való jelenlétének lehetőségét és erősíti a civil szervezetek sértetti képviselő szerepét; ugyanakkor a nyomozó hatóság mulasztásai esetén a csak közigazgatási eljárás keretében van lehetőség a panasztételre, a büntetőeljárás keretében nem; és a civilszervezeteknek a nincs lehetőségük a nagyobb számú, meg nem határozható sértettet érintő bűncselekmények (pl. gyűlöletbeszéd) esetén sértetti képviselőként fellépni.⁵⁰

Összességében elmondható, hogy a jogi keretrendszer lehetővé tenné a hatóságok számára, hogy hatékonyan lépjenek fel a gyűlölet-bűncselekmények ellen, és számos jogalkotói és jogalkalmazás-egységesítő/javító lépést történt. Azonban a rendszerszintű problémák továbbra is fennállnak a joggyakorlat terén.

2.2. A gyűlöletbeszéd kérdése

Az Alaptörvény kiemelt hangsúlyt fektet a különböző közösségek, első sorban a többségi közösség méltóságának védelmére. Ezt az elvet az új polgári- és büntetőkönyv is kodifikálja. Az elmúlt évtizedekben a gyűlöletbeszéd szabályozására tett sok meddő, számos alkotmánybírósági kontrollon elbukott szabályozási kísérletet követően az Országgyűlés egy, a gyűlöletbeszéd szankcionálására vonatkozó rendelkezést illesztett az új, 2013-as Polgári

⁴⁹ <http://gyuloletellen.hu/aktualitasok/sokat-javult-gyulolet-buncselekmenyekre-vonatkozo-adatgyujtes-az-uj-bunugyi>

⁵⁰ <http://gyuloletellen.hu/aktualitasok/civil-javaslatok-beepultek-az-uj-buntetoeljarasi-kodexbe>

Törvénykönyv⁵¹ 2:54. § (5) bekezdésébe, amely biztosítja az egyén számára a jogot, hogy gyűlöletbeszéd esetén a jogsértővel szemben igényt érvényesítsen: „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.”

Annak érdekében, hogy eloszlassa a felmerülő alkotmányos aggályokat, a kétharmados többséggel rendelkező kormányoldal nem sokkal az új Ptk. elfogadását követően a gyűlöletbeszéd szankcionálását lehetővé tévő szabályt az Alaptörvénybe is beillesztette.⁵²

Az új Ptk. a közösséget ért jogsérelem esetén teszi lehetővé a fellépést. A közösség ugyanakkor a polgári jog általános szabályai szerint nem jogalany, így személyisége sincs, azaz polgári jogi védelemben sem részesülhet. A polgári jogi jogviszony mindig két egyén egymással szembeni viszonya (fogalmilag), így ez polgári jogi logikába sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból nem illeszkedik. Emellett a klasszikus alkotmányjogi dogmatikával sincs összhangban, hiszen az emberi méltósághoz való jog⁵³ csak egyes emberek viszonylatában értelmezhető.

A szólásszabadság és a közösségalapú méltóságvédelem kapcsán az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezet IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”⁵⁴

Majtényi Balázs rámutat arra, hogy az emberi méltóság általában az egyén és nem a közösség, különösen nem a többségi nemzet méltóságát védi, az pedig különösen rendhagyó, hogy a többség méltóságát is védjék a kisebbséggel szemben. „A parlamenti többség e rendelkezésre hivatkozva jogosultságokat korlátozhat, így ... hatékony eszközt ad a kormánykritikával szembeni fellépésre. Például aki az etnikai nemzet nevében eljáró parlamenti többséget, ami esetünkben az alkotmányozó és módosító hatalom, bírálja, e cikk értelmében megsértheti a

⁵¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

⁵² Bővebben ld. pl. KOLTAY András: A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In KOLTAY András (szerk.): *A gyűlöletbeszéd szabályozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel* (Budapest: Complex 2013). 106-109. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról. *Fundamentum* 2013/4. 21-38. Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt: a véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle* 2013/2. 25-34. Tóth J. Zoltán: Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? *Jogelméleti Szemle*, 2013/3. 9-10. Hanák András: Sötétség délben: az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum* 2013/1.71.

⁵³ Ld. pl. Mahlmann, Matthias. “Human dignity and autonomy in modern constitutional orders” In: Michel Rosenfeld and András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press: Oxford, 2012 pp. 370–396, 384, 390-91, Mc Crudden, Christopher, “Human dignity and judicial interpretation of human rights” 4 *European Journal of International Law* 19 (2008) 655-724., Dupre, Catherine, “Dignity, Democracy, Civilisation” 33 *Liverpool Law Rev* (2012), 263–280., Jones, Jackie, „Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice” 33 *Liverpool Law Rev* (2012) 281–300.

⁵⁴ Az e fejezet alapjául szolgáló elemzés egy korábbi változatára ld. Pap András László: Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében (II. rész), *Közjogi Szemle* 2015/1.

magyar nemzet méltóságát.”⁵⁵ A szabályozás némileg problematikus tehát,⁵⁶ mert a gyűlöletbeszéd, és általában az identitásalapú méltóság védelme akkor releváns, ha valamilyen sérülékeny helyzet folyománya, és fennáll a tényleges vagy potenciális kirekesztés, marginalizáció veszélye. Nem világos, hogy a nemzeti többséghez, a magyar nemzethez tartozás Magyarországon ma miért tekinthető a személyiség olyan elemének, amely stigmát, kiszolgáltatottságot, fenyegetettséget hordozna, és ezáltal a kiemelt jogi védelemre igényt tarthatna. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásakor ugyanis leginkább meggyőzőnek azok az érvek tekinthetők, amelyek a gyűlöletbeszédet nem általános méltóság-, hanem valamilyen kisebbségvédelmi intézkedésként legitimálják: olyan csoportok tagjai esetében, akik csökkent érdekérvényesítő képességük, vagy valamilyen történelmi trauma okán nem képesek a többséggel azonos mértékben részt venni a demokratikus diskurzusban. A gyűlöletbeszéd tilalma tehát lehet a történelmi igazságtétel,⁵⁷ vagy olyan csoportok védelmének eszköze, amelyek az ellenük irányuló gyűlöletet nem tudják figyelmen kívül hagyni, vagy fellépni ellene – és álláspontom szerint csak ilyen esetekben is indokolt alkalmazni.

Sajátos kodifikációs logikát követve az Alaptörvény IX. cikke egyfelől kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, ugyanakkor a következő mondatban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását nem a közösségek méltósága mint érték vagy államcél, hanem az egyes, a közösséghez tartozó emberek emberi méltósághoz való jogának biztosítása érdekében kívánja lehetővé tenni.

A szabályozás alkalmazhatósága körében tehát a központi kérdés az, hogy a „közösséget ért jogsérelem” esetében megállapítható-e egyáltalán az egyéni jogsérelem bekövetkezése. A német alkotmánybírósági gyakorlatból ismert átsugárzási elmélet értelmében „[e]lsősorban az etnikai, faji, testi vagy szellemi tulajdonságokkal összefüggő kijelentéseknél fordulhat ez elő, ha a kijelentésből egy egész személyi körnek és egyben e személyi kör minden egyes tagjának kisebbségessége levezethető.”⁵⁸ A magyar nemzethez tartozás esetében ugyanakkor ez az elmélet értelemszerűen nem lesz alkalmazható, hiszen egy gyűlölködő, kijelentés⁵⁹ esetében aligha lesz megállapítható az, hogy a csoport olyan sérülékeny, hogy a csoportot ért támadás képes átsugározni valamennyi egyénre.

⁵⁵ MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából, *Állam- és Jogtudomány*, 2014. 1: 94.

⁵⁶ A kérdésről bővebben ld. még Gárdos -Orosz Fruzsina- Pap András László: gyűlöletbeszéd szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben - az alkalmazást meghatározó alkotmányos, jogi és jogpolitikai környezet, *Állam- és Jogtudomány* 2014/2, pp. 3-26

⁵⁷ Vö.: UITZ, Renata: Does the Past Restrain Judicial Review? (Reference to History and Traditions in Constitutional Reasoning), *Acta juridica Hungarica*, 2000. 41(1–2): 47–78.

⁵⁸ BVerfGE 93, 266.

⁵⁹ Kodifikációs problémaként nem hagyhatjuk megjegyzés nélkül, hogy az „indokolatlanul bántó” fordulat egyébként értelmezhetetlen is, mivel a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben irrelevánsnak tűnik, hogy a kijelentés, magatartás köznyelvi értelemben indokoltan vagy indokolatlanul volt bántó. A megfogalmazásból olybá tűnik, mintha a (z objektív) jogsérelemnek legalábbis az alábbi releváns fokozatai elkülöníthetők lennének: (szubjektíve) nem bántó, (szubjektíve) bántó, (objektíve) indokoltan bántó, és (objektíve) indokolatlanul bántó. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásában olvashatjuk, hogy az indítványozó ombudsman például a hasonló jellegű értelmezhetetlenséget alkotmányossági kérdésként kezelte: „Az indítványozó szerint a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a „méltányolható” jelző is nehezen értelmezhető, mivel nem feltételezhető, hogy jogi értelemben létezhet „nem méltányolható” közérdek.” Indokolás [3].

További problematikus elemre hívták fel a figyelmet a Társaság a Szabadságjogokért szakértői⁶⁰ szerint az új kollektív személyiségi jogi védelem egyik, nem kellően szűk törvényi követelménye az, hogy nagy nyilvánosság előtt kell elhangzania a jogsértő beszédnek. Ugyanis jogsértőnek fog minősülni az olyan közlés is, amellyel a sértett csoport tagjai nem is találkoznak, pedig a vélemények, legyenek bármilyen elítélendőek, nem okozhatnak jogsérelmet akkor, ha a csoport tagjának esélye sem volt a közléssel annak elhangzásakor szembesülni. „A [TASZ szerint](#) a véleménynyilvánítás szabadsága legfeljebb akkor korlátozható a csoportot érő jogsérellem esetén, ha az érintett csoport tagja rá van kényszerítve, hogy az őt sértő véleménnyel szembesüljön. ... Jelen formájában a kollektív személyiségi jogi védelem szabályozása nem más, mint a gyalázkodás, azon belül is a nemzet- és vallásgyalázás (blaszfémia) polgári jogi szankcionálásának megteremtése. Az új Ptk. ... a hazai szólásszabadság ügyét évtizedekkel fogja visszavetni.” A kisebbségi és többségi közösséggel szembeni gyűlöletbeszéd a büntetőjog eszközei által is tilalmazott. Az utóbbi tényállását és büntetőjogi szankcióját a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban Btk.) 332. §-a szabályozza. Eszerint közösség elleni uszítás büntetést követi el az, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, vagy valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport ellen, vagy a lakosság egyes csoportjai ellen – különösen fogyatékosokra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel – gyűlöletre uszít. A tényállásról készült első átfogó kommentár⁶¹ rámutat, hogy a gyűlöletre uszítás tulajdonképpen a „klasszikus” gyűlölet-bűncselekmény, a közösség tagja elleni erőszak egyfajta előkészítését jelenti. Itt a kodifikátor az exemplifikáció módszerét követte, vagyis egy példalózó nyílt listával határozta meg, hogy melyik közösség tagjának sérelmére követhetőek el a bűncselekmények.

2.3. Médiajogi változások

Az 1989–90-es rendszerváltást követően sokáig váratott magára egy átfogó médiatörvény megalkotása; a jogalkotási vállalkozás eredménye végül a *rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény* lett (amely 1996 februárjától 2011 januárjáig volt hatályban). Ennek a jogszabálynak leginkább az alábbi rendelkezései voltak relevánsak: „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére;”⁶² – „A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére;”⁶³ – „A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”⁶⁴

A magyar jogrendszerben 2010–2011 táján bekövetkezett változások, köztük az új „médiaalkotmány”, vagyis a *2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól* (Smtv.) és a *2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a kommunikációról* (Mttv.) megalkotása – heves vitákat váltottak ki mind hazai, mind nemzetközi

⁶⁰ Hegyi Szabolcs – Simon Éva: [Szólásszabadság elleni fegyver lett belőle](http://ataszjelenti.blog.hu/2013/02/15/baj_van_az_uj_ptk-val_4_resz_szolasszabadsag_elleni_fegyver lett_belole), http://ataszjelenti.blog.hu/2013/02/15/baj_van_az_uj_ptk-val_4_resz_szolasszabadsag_elleni_fegyver lett_belole

⁶¹ ÁTOL Dorottya – DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – M. TÓTH Balázs – PAP András László – UDVARI Márton: „Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár” *Fundamentum* 2013/4. 79-92., 90.

⁶² Média tv. 3. § (2) bek.

⁶³ Média tv. 3. § (3) bek.

⁶⁴ Média tv. 23. § (1) bek.

szinten. A legtöbb ellentmondástól övezett témák egyike a médiaszabadság és a „közösségek méltóságá”-nak védelme közötti konfliktus volt, kezdetektől fogva.

Az Smtv.-ből (amely 2011. január 1-jén lépett hatályba) elsősorban az alábbi részek relevánsak: „A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség elleni gyűlölet keltésére.”⁶⁵ – “A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely vallási közösség kirekesztésére.”⁶⁶ Az utóbbi rendelkezés eredeti változata tartalmazta a „nyílt vagy burkolt megsértésére” kitételt is, ez viszont később – még a hatályba lépés évében, azaz 2011-ben – egy módosítás következtében kikerült a szövegből.⁶⁷

Az Smtv. fenti rendelkezéseivel kapcsolatban felmerül az az aggály, amelyről a gyűlöletbeszéd kapcsán már szó esett: az, hogy többségi/domináns közösség azonos szintű védelemre jogosult-e, mint a kisebbségi/sérülékeny közösségek. Bayer Judit 2011-ben megjelent elemzése szerint „a nemzeti-etnikai-vallási kisebbségek elleni gyűlöletkeltés tilalma bevett dolog Európában, a »többség« elleni gyűlöletkeltés vagy kirekesztés tilalma nyilvánvalóan csak a kisebbséggel szemben használható fel.”⁶⁸

Az 2011-es „médiaalkotmány”-hoz kapcsolódó, releváns esetek közül közül kettő különösen nagy figyelmet kapott:

– Az egyik közszolgálati televíziócsatorna által 2012-ben levetített dokumentumfilm, a *Pesty Fekete Doboz – A cigány–magyar együttélés* című dokumentumfilm ügyében⁶⁹ a Médiatanács úgy döntött, hogy nem indít eljárást az emberi jogok, az emberi méltóság, valamint a kirekesztés és gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezések megsértése miatt.⁷⁰ A Médiatanács által közzétett összefoglaló szerint: „A műsor a hazai roma kisebbséget nem egy homogén, kizárólag negatív tulajdonságokkal bíró, a társadalom által – etnikai származásuk miatt – elítélt közösséggént mutatta be. A műsorban több alkalommal hangoztatták a megszólalók, hogy nincs probléma az együttéléssel romák és nem romák között, a gondot az jelenti, hogy a romák által elkövetett bűncselekmények miatt »egy kalap alá veszik« őket.”⁷¹

– A Médiatanács 2013-ban viszont bírságot szabott ki a *Magyar Hírlapra*,⁷² egy, a lap nyomtatott és internetes változatában 2013. január 5-én megjelent cikk – Bayer Zsolt írása⁷³ – miatt.⁷⁴ (Az ügyben azért a Médiatanács vizsgálódott – amelynek a hatásköre alapesetben nem terjedne ki az írott/nyomtatott sajtóra hasonló esetekben –, mert a *Magyar Hírlap* nem volt tagja egyik társszabályozó szervezetnek sem.) Bayer cikke többek között az alábbi kijelentéseket tartalmazta: „A tények pedig ezek: a cigányság jelentős része nem alkalmas az együttélésre. Nem alkalmas arra, hogy emberek között éljen. A cigányság ezen része állat, és állatként viselkedik [...] Az állatok meg ne legyenek. Sehogyan se. Ezt kell megoldani – de azonnal és bárhogyan!”

⁶⁵ Smtv. 17. § (1) bek.

⁶⁶ Smtv. 17. § (2) bek.

⁶⁷ 2011. évi XIX. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról, 11. § (3).

⁶⁸ BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései” *Médiakutató* 2011/1. (Tavaszi) www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavaszi/02_uj_mediatorveny

⁶⁹ Lásd: *Pesty Fekete Doboz: A cigány–magyar együttélés*, 2012. március 7. www.youtube.com/watch?v=E4AneHL-g3I

⁷⁰ A Médiatanács 925/2012. (V. 23.) számú határozata.

⁷¹ A Médiatanács hatósági döntései a gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalmát előíró törvényi rendelkezésekkel [Smtv. 17. (1)–(2) bek.] összefüggésben. Budapest– Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2013. április 15.) 7.

⁷² A Médiatanács 802/2013. (V. 8.) számú határozata.

⁷³ BAYER Zsolt: „Ki ne legyen?” *Magyar Hírlap* 2013. január 5.

⁷⁴ Smtv. 17. §. (1) bek.

2.4. Az antidiszkriminációs jog változása

Az igazoltatások során megnyilvánuló, *etnikai profilalkotásnak* nevezett jelenség jogi megragadására több kísérlet is történt. A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között zajló eljárásban 2012-ben az EBH megállapította, hogy az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett. A Hatóság 2016. januárjában is egyezséget hagyott jóvá az MHB és a Budapesti Rendőr-főkapitányság között, amelyben a BRFK vállalta, hogy az körlevelet bocsát ki a hátrányos szociális helyzetű emberek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga tiszteletben tartása tárgyában, és hangsúlyozza, hogy diszkriminatív az ételosztáskor, illetve egyéb szociális- illetve egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan/más, rossz szociális helyzetű személyekkel szemben fogantatosított „általános igazoltatás”.

Egy másik, a Társaság a Szabadságjogokért által indított perben az Egri Törvényszék 2015. szeptemberi ítéletében⁷⁵ megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, a zaklatás, illetve a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt, amikor 2011-ben Gyöngyöspatán a rendőrség „rászállt” a helyi romákra: míg a szélsőségeseket csak elvéve igazoltatták, és még ritkábban indítottak ellenük szabálysértési eljárásokat, addig a helyi romákat a saját lakóhelyükön rendszeresen igazoltatták. A bíróság kimondta, hogy a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatával közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesítette a helyi roma lakosságot, ugyanis rendkívül sok esetben bírságoltak főleg gyalogos és kerékpáros szabálysértésekért, miközben hasonló szabálysértésekért a nem roma lakosság körében nem intézkedtek. Noha zaklatást végül nem állapított meg, az elsőfokú bíróság a TASZ álláspontjával összhangban állapította meg, hogy *„személyiségi jogsértésként, zaklatásként értékelhető az alperes azon mulasztása, hogy meg sem indította azokat a hivatkozott szabálysértési és büntető eljárásokat, amelyek legalább megteremtették volna a lehetőségét annak, hogy a gyöngyöspatai roma közösség tagjainak egyenlő emberi méltósága ne sérüljön, az alperes ezen mulasztása arra vezethető vissza, hogy alapjogvédelmi kötelezettségének ténylegesen nem tett eleget.”*⁷⁶ Az Egri Törvényszék ugyanakkor e jelenséget a közvetett diszkrimináció esetének ítélte meg.

2013-ban a Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány beadványa után az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közös, átfogó vizsgálatot folytatott a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés a következőket állapította meg⁷⁷: a Miskolci Önkormányzati Rendészet eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és

⁷⁵ 12P20.065/2013/128. Ld. <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata>

⁷⁶

http://ataszjelenti.blog.hu/2016/05/09/gyongyospata_per_az_alapjogi_biraskodastol_az_alapjogok_kiforditasaig
iii

⁷⁷ Lásd az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos helyettes közös, átfogó vizsgálatát a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai tárgyában, AJB-1474/2014. számú közös jelentés.

útvonalon, az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával”, összevont, együttes, nemegyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket végzett, erre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül Miskolc szegregált lakókörnyezeteiben. A miskolci ügyet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is vizsgálta. Az EBESZ/DIEJH romákkal és szintókkal kapcsolatos ügyekért felelős kapcsolattartója helyszíni vizsgálatot tartott és jelentést is közzétett, amelyben javasolja, hogy a hatóságok vessenek véget az önkormányzati szervek és a rendőrség összehangolt helyszíni ellenőrzéseinek.⁷⁸ A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) 2016-ban pert indított a Miskolci Önkormányzattal, a Polgármesteri Hivatallal és a Miskolci Önkormányzati Rendészettel szemben: a Miskolci Törvényszék 2018. december 12-én kihirdetett elsőfokú ítélete szerint a Miskolci Önkormányzat és a Miskolci Önkormányzati Rendészet (MIÖR) megsértette a miskolci romák emberi méltóságát, egyenlő bánásmódhoz való jogát a szegénytelepeken folytatott razziákkal, és egyéb, a romák városból való elűldözését szolgáló intézkedésekkel, ideértve az önkormányzat és polgármester nyilvános kommunikációját is. Az ítélet ellen az alperes önkormányzat és rendészeti szerv fellebbeztek, azonban a másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla 2019 májusában teljes egészében helybenhagyta az elsőfokú ítéletet; bíróság az alpereseket eltiltotta a jövőbeni hasonló jogértésektől.⁷⁹

Ahogy a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése kapcsán láthattuk, a rendészeti szervek alulműködése is eredményezhet hátrányos megkülönböztetést. Ehelyütt is kiemelendő az Egri Törvényszéknek, az etnikai profilalkotás kapcsán említett, 2015. szeptemberi ítélete,⁸⁰ amelyben, amellet, hogy először mondta ki magyar bíróság, hogy a rendőrség bírságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív, azt is megállapította, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket.

Az Magyar Helsinki Bizottság korábban több olyan stratégiai pert indított, amely arra irányult, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető alaptörvény, az új Ptk. és Btk. hatálybalépése előtt, a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas. Az EBH 2016 novemberében pl. a TASZ által kezdeményezett eljárásban állapította meg, hogy Majoros János, Mezőkeresztes polgármestere a romákkal szembeni zaklatást valósított meg a helyi lapban közzétett előítéletes megnyilatkozásával.

2. NEMZET- ÉS DIASZPÓRAPOLITIKA

E fejezet az új állampolgársági törvényt és a diaszpóra-politika, a határon túli magyar természetes személyek és jogi személyek és a magyar állam viszonyát érintő szabályozás-változást mutatja be vázlatosan. Az áttelepülés nélküli magyar állampolgári honosításnak a

⁷⁸ „A romák lakhatási jogai Miskolcon. Jelentés a DIEJH helyszíni vizsgálatot célzó magyarországi látogatásáról 2015. június 29. – július 1., Varsó, 2016. április 27.

⁷⁹ <https://168ora.hu/itthon/jogerosen-megnyerte-a-tasz-magyarorszag-eddigi-legnagyobb-antidiszkriminacios-peret-167857>

⁸⁰ 12P20.065/2013/128. Ld. <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata>

bevezetése azon kevés konkrét kérdés közé tartozott, amelyeket megemlíttette a 2010-ben győztes Fidesz-KDNP pártszövetség programja. Emiatt nem meglepő, hogy az 1993-ban elfogadott és mai napig hatályos állampolgársági törvény⁸¹ módosítása az új parlamenti többség legelső intézkedései közé tartozott. A 2010. évi novella vezette be az úgynevezett egyszerűsített honosítás lehetőségét. Az a magyarul beszélő kérelmező, akinek ősei között magyar állampolgárok is voltak, attól kezdve a Magyarországra történő áttelepülés nélkül kérelmezhetette a magyar állampolgárrá honosítást. Ezzel tulajdonképpen folytatódott az a tendencia, amely már a 2000-es évek közepétől volt tapasztalható, és amely a határon túl élő magyaroknak igyekezett megkönnyíteni magyar állampolgárrá válását. Igaz, a 2010 előtti szabályozás szigorúan ragaszkodott a magyarországi áttelepüléshez. Az említett novella tehát komoly koncepcionális szakítást jelentett az addigi állampolgársági politikával szemben, mondhatni paradigmaváltást eredményezett. Itt meg kell említeni, hogy ez a változás nem egyedi az ezredforduló utáni Európában, hiszen az állampolgársági politikában több állam lazított az effektivitás követelményén és bizonyos jól körülírt csoportoknak az áttelepülés nélkül is lehetővé tette a saját állampolgárság megszerzését vagy visszaszerzését.⁸²

A magyar állampolgársági törvény novellája a bilaterális kapcsolatokban főleg Szlovákia esetében okozott gondot, amely ország a magyar változás hatására restriktív módon szintén módosította saját állampolgársági szabályozását. A szlovák módosítás célja az volt, hogy megakadályozza a szlovákiai magyarok nagyobb méretű magyarországi honosítását. Más államközi relációkban kevésbé drámai volt a helyzet. Legtöbb új honosított magyar állampolgár ennek megfelelően Romániából származik, utána következik Szerbia és Ukrajna. A magyar állampolgárság megszerzése különösen a magyar nemzetiségű ukrán állampolgárok számára komoly – mondhatni humanitárius jellegű – segítség, főleg a 2014 óta tartó kelet-ukrajnai konfliktus árnyékában. Szlovákiából eddig csak nagyon kevesen kérték magyar állampolgárrá való honosításukat. A 2018-ig egyébként már több mint egymillió fő kérte egyszerűsített honosítását. Az egyszerűsített eljárásban és a hagyományos eljárásban honosítottak arányát jól kifejezik a 2011 és 2015 közötti adatok, amikor körülbelül 650 000 fő szerezte meg egyszerűsített eljárásban a magyar állampolgárságot és körülbelül 65 000 fő a rendes eljárásban. Az egyszerűsített eljárásban honosítottak közül aztán körülbelül 50 000 fő át is települt Magyarországra, hiszen az állampolgári státusnak mindig erős a migrációs vetülete.⁸³

Az előbb említett állampolgársági és ezzel összefüggésben komplex nemzetpolitikai paradigmaváltás több területre hatott ki, egyebek mellett az alkotmányjogra (például főleg a választási szabályok módosítása révén), a közigazgatási jogra, továbbá az úgynevezett státustörvényre, amelyet szintén módosítani kellett. A 2001-ben elfogadott kedvezmény- vagy másként megfogalmazva státustörvény⁸⁴ ugyanis csak azokra a szomszédos államokban (Ausztria kivételével) vonatkozott, akik nem voltak magyar állampolgárok és ott rendelkeztek állandó lakóhellyel. A státustörvény célja ugyanis a szülőföldön való boldogulás elősegítése volt. A módosított állampolgársági politika céljai ennél bonyolultabbak és komplexebbek. A jogalkotó azért végül módosította a státustörvény rendelkezéseit és most már megszűnt az a kitétel, hogy magyar állampolgár nem lehet e törvény címzettje. Lényeg az, hogy a kedvezmények címzettje továbbra is külföldön rendelkezzen állandó lakóhellyel. Nem szűnt

⁸¹ A magyar állampolgárságról szóló LV. törvény.

⁸² Eltérő intenzitású és megfontoltságú háttérként itt megemlíthető Horvátország, Olaszország, Örményország, Románia, Szerbia, részben Spanyolország.

⁸³ Ezekről az adatokról lásd részletesebben Új magyar állampolgárság. Változások az egyszerűsített honosítás bevezetése után. KSH, Budapest, 2016.

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>

⁸⁴ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény.

meg viszont különbségtétel a szomszédos államokban és másutt élő magyarok között. A státustörvény továbbra is a szomszédos országokban élő magyar közösségeket célozza meg.

Az említett paradigmaváltás szintén hatással volt a magyar közigazgatás és tudományszervezés működésére is. Jelentősen átalakul a határon túl irányuló magyar támogatási politika intézményrendszere is. Új tudományos kutatási intézmények is létrejöttek, amelyek célja a magyar nemzetpolitika hatékonyságának a növelése. Itt meg kell említeni a Nemzetpolitikai Kutatóintézetet (2011)⁸⁵ és a Nemzetstratégiai Kutatóintézetet⁸⁶ (2012) is. A magyar nemzetpolitika koordinálásának közigazgatási elhelyezése is részben módosult. A 2010 utáni első választási ciklusban a nemzetpolitika a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban foglalt helyet, később átkerült a Miniszterelnökségre. Ugyanakkor a Nemzetpolitikai Államtitkárság elejétől kezdve Semjén Zsolt kormányfő-helyettes alá is tartozik. A nemzetpolitikát tehát ő képviseli a kormányon belül. Ide tartozik a Bethlen Gábor Alap is,⁸⁷ amely a külföldre irányuló támogatások jelentős részét folyósítja. Az új állampolgársági és nemzetpolitika hatással volt a magyar külügyi igazgatásra. Az leginkább a szomszédos államokban létrehozott új konzulátusok és konzuli irodák létesítésében nyilvánult meg (például a horvátországi Eszéken).

A nemzetpolitika az elmúlt években hangsúlyos helyet kapott a közigazgatási képzésben is. A Nemzeti Közszerződési Egyetemen most már évek óta kötelező tantárgy a nemzetpolitikai ismeretek oktatása. Ennek célja a nemzetpolitikai szemléletmód formálása a jövőbeli tisztviselők körében. Ez egyaránt vonatkozik azokra a hallgatókra, akik később a hazai közigazgatásban és a nemzetközi vonalon (külügyi igazgatásban) is próbálnak majd elhelyezkedni. A Nemzetpolitika előadásra az NKE két (most már egyesített) karán az első évfolyamban kerül sor.

A nemzetpolitika koordinálására következő szervek jöttek létre – a magyar kormányzaton és közigazgatáson belül a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, a 2010 után ismét működni kezdett a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) és új szervként 2011-ben megalakult a Magyar Diaszpóra Tanács. Az utóbbi nem a szomszédos államokban élőkre koncentrál, hanem a világban szétszórtan élő magyarságra.

Nagy hatással volt a módosított nemzetpolitika és az állampolgársági szabályozás a magyar politikai közösség határait. A választási jogszabályok 2011. évi és 2014. évi változásai ugyanis lehetővé tették a frissen honosított állampolgárok százezreinek a magyar politikai életben való részvételt. Valószínűleg ez volt az lépés, amely – érthető módon – legtöbb vitát és feszültséget generált a magyarországi politikai életben. Most már két olyan országgyűlési választásokra (2014, 2018) is sor került, amelyeken a határon túl élő, a magyarországi lakcím nélküli magyar állampolgárok is részt vehettek. Az eredmények pedig az mutatták ki, hogy viszonylag homogének és egyértelműek e választói réteg preferenciái. Ezért nem meglepő, hogy a külhoni szavazás lebonyolításának szabályai az elmúlt években a magyar Alkotmánybíróság elé is kerültek, ami jó bizonyítja, hogy még mindig élő és fejlődésben lévő témáról van szó.

⁸⁵ NPKE a Nemzetpolitikai Államtitkárság alárendeltségében működik.

⁸⁶ Önálló költségvetési szerv.

⁸⁷ A 2010. évi CCXXXII. törvény hozta létre.

© Balogh Lídia – Halász Iván – Pap András László

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515